

¹ Corte Suprema de Justicia de la Nación. CSJN C 462 XLVII RO Clarence Corporation c. Estado Nacional. Arts. 517/518, Exequátur s. varios”, 6.3.2014, en La Ley 2014-C, 342).

Cambios y continuidades en las políticas públicas de hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2016.

Changes and continuities in public policies on people's habitat in Buenos Aires City, 2011-2016

Vanesa Marazzi

Doctoranda en Ciencias Sociales.
Magister en Políticas Públicas,
investigadora del Centro de Estudios
de Ciudad de la Facultad de Ciencias
Sociales de la UBA.
vim.marazzi@gmail.com

Natalia Gualdoni

Trabajadora Social, investigadora
del Centro de Estudios de Ciudad
de la Facultad de Ciencias Sociales
de la UBA.
nataliagualdoni@gmail.com

Resumen

El presente artículo analiza las políticas públicas orientadas a la gestión del hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires durante el periodo 2011-2017, identificando las principales modificaciones políticas, institucionales y presupuestarias de los organismos vinculados a la gestión de dicha materia. Componer el devenir de la política bajo análisis tiene por finalidad no solo dar cuenta de lo que ha acontecido en el período analizado, sino también construir una “línea de base” que opere como punto de partida para analizar las continuidades y interrupciones de la política orientada a vivienda, villas y asentamientos a partir de la gestión iniciada en diciembre de 2015.

Palabras clave: Ciudad de Buenos Aires - hábitat popular - villas - asentamientos - gestión urbana.

Abstract

The purpose of this article is to assess the Buenos Aires City government's public policies towards the management of popular habitat during 2011-2017, identifying the main political, institutional and budgetary changes therein. The paper's goal relates not just to account what

Cómo citar este artículo

Cholvis, Jorge Francisco (2017) “Doctrinas, normas y figuras jurídicas para el despojo del patrimonio nacional”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 6 N° 12: 205-2016.

Fecha de recepción:

13.2.17

Fecha de aceptación:

4.4.17

has happened in the period under scrutiny but also to build a “baseline” that operates as a starting point to the analysis of further developments, continuities and disruptions in policies focusing on housing, villas and settlements that began to be implemented in December 2015.

Key-words: *Buenos Aires City - popular habitat - shantytowns - settlements - urban management*

Introducción¹

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante: CABA) es la jurisdicción político-territorial con mayor riqueza del país (en términos del PBI per cápita). Ello no obstante durante las últimas décadas no sólo ha aumentado en ella la población residente en villas, sino también se han incrementado las condiciones de vulnerabilidad habitacional de los sectores de menores ingresos. Dicha situación nos invita a reflexionar sobre cuál ha sido el rol asumido por el Estado –a partir de las definiciones (u omisiones) de políticas públicas–, para dar respuesta a las diferentes formas de habitar la ciudad por parte de los sectores populares durante el periodo 2011–2017. Por ello, con el uso del instrumental de análisis de las políticas públicas, nos proponemos identificar cuál ha sido el conjunto de políticas sectoriales (en este caso urbanas y sociales) que bajo cierta impronta de “gestión de lo social” ha tenido el gobierno de la CABA (en adelante GCBA) a cargo del partido PRO.²

Componer el devenir de la política bajo análisis tiene por finalidad no solo dar cuenta de lo que ha acontecido en el período analizado, sino también construir una “línea de base” que opere como punto de partida para analizar las continuidades y interrupciones de la política orientada a vivienda, villas y asentamientos a partir de la gestión iniciada en diciembre de 2015.

En tanto la definición de una política pública implica una redistribución de poder que se materializa en recursos económicos, humanos, dependencias estatales que se asignan para un determinado fin, este estudio, de carácter exploratorio, recorre dos dimensiones de análisis: a) los cambios institucionales (expresados en políticas públicas que evidencian una modalidad de intervención) y b) su expresión material en el presupuesto asignado.

Con tal finalidad, el texto que sigue se organiza de la siguiente manera. La primera sección está orientada a establecer un marco de referencia para el análisis de las inter-

venciones del Estado sobre el hábitat popular en la CABA, en función de lo cual se presentan las principales características y magnitudes del universo bajo análisis, para luego presentar las categorías conceptuales que guían el análisis. La segunda sección, se orienta a componer el entramado de actores que intervienen en la gestión del hábitat popular durante el periodo 2011–2017, tomando como referencia los periodos electorales para identificar los cambios y continuidades. En tanto en el tercer apartado, se desglosa el presupuesto destinado a la función vivienda e infraestructura social analizando las variaciones producidas y el grado de ejecución. Por último, en la cuarta sección, se presentan las conclusiones del trabajo.

1. La ciudad

1.1 La Ciudad en contexto

En décadas recientes ha habido un crecimiento de los procesos de urbanización, presentando un marcado incremento del desarrollo urbano informal. Tal como lo señala la extensa literatura sobre el fenómeno de la informalidad en América Latina, la misma estuvo muy vinculada al surgimiento de otro fenómeno, el de la pobreza urbana; el cual estuvo acompañado por el crecimiento de las distancias sociales y las formas de ocupación del territorio.

Desde la década de 1960 las ciudades latinoamericanas crecieron tanto por las urbanizaciones regulares, como por las cuasi-regulares (acompañadas de construcciones sin permiso), así como mediante asentamientos irregulares en tierras vacantes o residuales, por lo general con riesgo ambiental (Fernández Wagner 2009; Cravino 2008).³ Las ciudades crecieron, como también las diversas formas de producción social del hábitat⁴ “como consecuencia de la brecha entre las posibilidades de la producción capitalista y la demanda social de vivienda y hábitat de los sectores de menores ingresos” (Rodríguez et. al 2007:13).

La ciudad de Buenos Aires no fue la excepción. Pese a ser la jurisdicción con mayor riqueza del país en términos del PBI per cápita y contar con el segundo presupuesto jurisdiccional después de la provincia de Buenos Aires,⁵ durante las últimas décadas, no sólo ha aumentado la población residente en villas, sino también se han incrementado las condiciones de vulnerabilidad habitacional de los sectores de menores ingresos. A la vez, junto con el crecimiento del déficit habitacional, ha aumentado el desarrollo del mercado inmobiliario, así como la vivienda ociosa, evidenciando un claro conflicto de apropiación de la ciudad donde, “el espacio público y los barrios “abiertos” siguen vertebrando flujos y relaciones entre grupos sociales con desiguales capacidades de apropiación del espacio urbano” (Cosacov y Perelman 2011:295)

Según registra el censo de 2011, residen en la CABA 2.890,51 miles de habitantes sobre una superficie de 200 km². El 1.46% de su territorio (es decir, 2,6 kilómetros) está ocupado por villas y asentamientos, que en su mayoría se concentra en la zona sur de la Ciudad.⁶

Existen ciertas discrepancias con relación al tamaño de la población de villas y asentamientos. Los datos censales registran un incremento de 52,3% (en 2001 la población era de 107.422 habitantes y en 2010 habría ascendido a 163.587, o 6% de la población total de la CABA). Sin embargo, existe cierto consenso sobre el problema de subregistro del Censo 2010, motivo por el cual algunos organismos del GCBA (UGIS, SECHI, Defensa Civil, Ministerio de Desarrollo Urbano), y los propios representantes de juntas vecinales o cuerpos de delegados de villas manejan sus propias estimaciones y proyecciones sobre la población residente en villas y asentamientos.⁷ Es por ello que se reconoce que cerca de 275.000 personas viven en villas y asentamientos de la Ciudad.⁸

La problemática de la vivienda también es significativa en la CABA, debido tanto al elevado costo de las propiedades como de los alquileres.⁹ Según un informe elaborado por el Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, el 14% de las familias que alquilan sus viviendas presentan necesidades básicas insatisfechas (NBI), y de esta población, un 71%, debido a sus condiciones de pobreza estructural, debe recurrir al mercado informal de alquiler de piezas en inquilinatos y hoteles en villas, asentamientos, o barrios del centro y sur de la ciudad (Rodríguez et. al 2015). Por su parte el censo 2010 contabilizó el 20 % de viviendas vacías. En términos territoriales, más del 70% de los hogares en viviendas precarias se concentran en las Comunas 4, 1, 3, 7 y 8.

En consecuencia, el crecimiento poblacional que ha tenido la Ciudad se expresó en población que habita en condiciones precarias con déficit ambiental, sanitario y de infraestructura, lo cual evidencia que la magnitud del problema fue aumentando, con una alta incidencia negativa en la calidad de vida de dicha población.

1.2 Un marco para el análisis de las políticas públicas orientadas al hábitat popular

La génesis de una política pública implica el reconocimiento de un problema. Qué cuenta como problema y cómo se define depende de la manera en que los diseñadores de las políticas públicas buscan aproximarse a un tema o evento (Parsons W. 2008; Lowi 1972). Por tanto, las políticas públicas se manifiestan en un conjunto de tomas de posiciones que reflejan una cierta filosofía política y una concepción sobre el modo en el que deben resolverse determinadas cuestiones sociales (Oszlak 1991), en función de lo cual, una política pública determinada se corresponde con la forma en la que se define, dimensiona y caracteriza el problema.

Pensar la institucionalidad de las políticas públicas de la ciudad, nos introduce también en el campo de lo urbano por un lado y, en tanto se vincula a la pobreza, nos introduce al campo de lo social por otro.¹⁰ En tal sentido, el objeto de las políticas públicas en este caso, se coloca en la intersección entre las políticas sociales y urbanas, que podrían resumirse como políticas sociourbanas, pero que por el foco del artículo denominaremos de hábitat popular.

Las políticas públicas orientadas a trabajar sobre el hábitat popular abordan un fenómeno complejo con múltiples expresiones (pobreza y exclusión, recualificación, segmentación, fragmentación, o nueva forma urbana, entre algunos de los múltiples fenómenos abordados desde enfoques de diversas disciplinas), desdibujándose la falsa dicotomía entre lo urbano y lo social, como dos esferas separadas,¹¹ en tanto el espacio urbano es un producto humano que “media” en la producción y reproducción de las relaciones sociales (Gregory & Urry, 1985).

Sobre dichos fenómenos es que se producen las intervenciones públicas en materia de hábitat popular (tanto para mitigar o profundizarlos), las cuales no suceden en el vacío sino en un territorio geográfico y jurisdiccionalmente delimitado, denominado ciudad. Esta última, no será entendida como entidad abstracta o racional, sino visualizable en su conformación a partir de procesos políticos, históricos, sociales, culturales y de apropiaciones conflictivas desplegadas en la esfera pública por sujetos y grupos diversos con objetivos (y recursos) diferentes (Harvey 2003; Lacarrieu et. al 2009).

Por lo tanto, los fenómenos que en ella se expresan, son el resultado de la interacción de actores pugnando por el uso del territorio donde se expresan las desigualdades sociales (dado que no todos los actores cuentan con igual capacidad), siendo el Estado aquel que puede intervenir positiva o negativamente en los procesos de segmentación territorial que por su naturaleza produce el mercado (Clemente 2010). Razón por la cual, cómo es construida, gobernada, planificada y gestionada, puede ser un elemento para la garantía de los derechos humanos o un ejemplo de la vulneración de los mismos (Correa Montoya 2010).

De esta manera, la Ciudad (y los fenómenos que en ella acontecen) va teniendo ciertas permanencias y transformaciones a partir de la gestión de la misma, definida como “conjunto de procesos dirigidos a articular (utilizar, coordinar, organizar, asignar) recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales, políticos, naturales) para generar las condiciones que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad, brindando a las actividades económicas y a la población los satisfactores para sus necesidades” (Pírez 1994: 4).

Dichos procesos de gestión serán analizados bajo dos supuestos de base con relación al Estado. El primero se deriva de reconocer que el Estado, en tanto condensación material, dispone de una autonomía relativa (Poulantzas 1980),¹² lo que permite explicar decisiones o políticas que de otra forma perderían toda racionalidad (Meny y Thoenig 1992). Por ello, más que resolver problemas sociales, el Estado tiene la función de mantener la hegemonía de ciertas clases y fuerzas sociales por medio de un aparato institucional diseñado para conducir los conflictos sociales dentro de cauces manejables (Brand 2016). El segundo, que los procesos de gestión suceden a partir de un Estado (entendido como conjunto de relaciones sociales), que establece un orden social con una distribución de poder asimétrica y nunca socialmente imparcial, en un territorio determinado (O' Donnell 1984).¹³

Por lo tanto, se analizará el entramado institucional¹⁴ (y las políticas públicas que de allí se derivan) a partir de pensar al Estado «en acción»: los actores públicos y privados implicados en el sector de intervención; los recursos que estos actores utilizan y las instituciones que reglamentan sus acciones (Subirats 1989).

En función de lo mencionado, analizaremos a las políticas públicas considerando que la forma de gestionarlas y los recursos públicos asignados guardan una estrecha vinculación con los objetivos a los que apunta dicha gestión. En tan sentido, una política (como respuesta del Estado a una cuestión socialmente problematizada), significa “que existe el compromiso de crear agencias o unidades gubernamentales que pueden contribuir a resolver la cuestión o, en caso de que ya existan, de asignarles los recursos necesarios para que puedan cumplir sus respectivas misiones” (Oszlak 2006).¹⁵ Sin embargo, como veremos más adelante, la creación de organismos y la asignación de recursos, son una condición suficiente pero no necesaria, en tanto pueden convertirse en mera formalidad diseñada, que en la práctica se ejecute con otros fines.

En la sección que sigue haremos una secuencia histórica en la cual identificaremos el entramado institucional a partir del cual se configuraron políticas orientadas al hábitat popular, durante el periodo 2007-2011 como antesala para analizar luego el periodo 2011-2017, que es el foco de este trabajo.

2. Rupturas y continuidades de las políticas públicas orientadas al hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires

2.1 Los antecedentes necesarios: el periodo 2007-2011

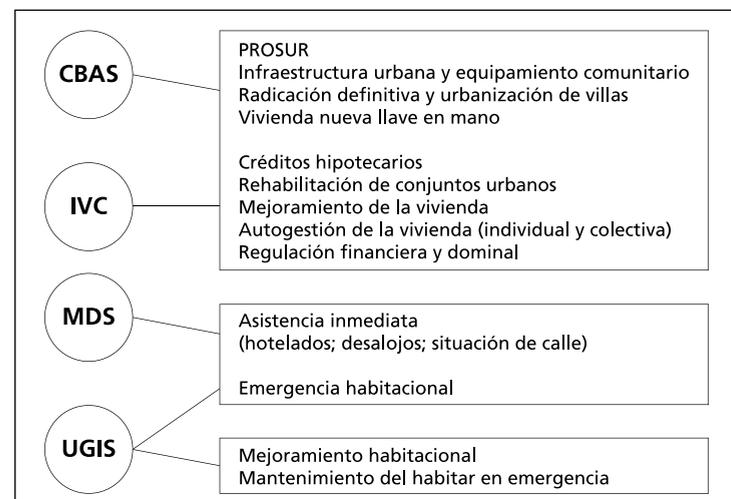
Hasta el año 2007 había dos organismos que intervenían sobre el hábitat popular: el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (en adelante, IVC) y el Ministerio de Desarrollo Social (en adelante, MDS). Este último tenía por función brindar respuesta frente a situaciones que requerían de atención inmediata a partir de una serie de programas de

asistencia a familias en situación de emergencia habitacional y/o de calle, mediante la entrega de subsidios para el alojamiento transitorio o el pernocte en paradores propios del GCABA. En tanto que el IVC era en aquel entonces el principal organismo encargado de llevar adelante las políticas habitacionales en el ámbito de la Ciudad, tanto respecto a las villas, barrios carenciados, núcleos habitacionales transitorios (en adelante NHTs), como en complejos habitacionales, conventillos del barrio de la Boca y otras soluciones para sectores medios (Fernandez Castro et. al 2013).

Creado en diciembre de 2003 por la Ley 1251 – en reemplazo de la antigua Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) –, el IVC es la autoridad de aplicación de las políticas habitacionales, disponiendo para ello de autarquía financiera y administrativa. A su vez, en tanto sucesor jurídico, fue el encargado de la planificación y ejecución de las políticas habitacionales, que hasta el año 2007 tenía la responsabilidad de administrar y gestionar la política de radicación y urbanización de villas (Ley 148);¹⁷ las obras de infraestructura urbana y equipamiento comunitario; los programas de créditos hipotecarios para la compra de viviendas; la refacción y/o mantenimiento de los inmuebles; la autogestión de la vivienda en sus versiones colectiva e individual (Ley 341);¹⁸ el programa de mantenimiento y rehabilitación de los conjuntos y barrios construidos por la CMV; la regularización financiera y dominial; y el abordaje de las problemáticas urbanas y sociales como la de la autopista Ex Au3.¹⁹

Esta centralización de injerencias y jerarquización del IVC, se modificó en el año 2008, con el cambio de autoridades porteñas,²⁰ momento en que el organismo había recibido fuertes críticas por el bajo nivel de construcción de viviendas sociales y la excesiva sub ejecución presupuestaria.²¹ En ese contexto, el Poder Ejecutivo local propuso una reforma institucional a través de un Convenio Marco de Cooperación y Asistencia entre el Ministerio de Desarrollo Económico, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires y la Corporación Buenos Aires Sur, con el objeto de “reactivar” la política habitacional: el IVC, la Corporación Buenos Aires S.E. (en adelante CBASE), a través del Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR HABITAT) y la Unidad de Gestión e Intervención Social (en adelante, UGIS), cuyas funciones se pueden observar en la Figura 1.

Figura 1. Esquema de funciones según organismos. Periodo 2008-2011



A partir de dicho convenio se modificaron algunas de sus funciones y el IVC encomendó determinadas tareas, relativas a las políticas de vivienda, a la UGIS y a la CBAS SE. Por lo tanto, se diseñó una nueva modalidad de gestión por mandas que estableció la competencia de estos organismos por zonas. El IVC se ocuparía de las villas y asentamientos ubicados en el polígono norte de la Ciudad –a través del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (en adelante, NHTs)– y la CBAS (a través del Prosur) se centraría en las tareas de urbanización de aquellas villas ubicadas en la zona sur (donde se localizan el 80% de las mismas). Mientras, la UGIS realizaría tareas de mejoramiento del hábitat e infraestructura en situaciones de emergencia de las villas.

Si bien no hubo modificaciones de las competencias por regulaciones legales, en los hechos el IVC no intervino en las villas de la Ciudad, y quedó reducido a unos pocos programas orientados al mantenimiento y regularización financiera y dominal de complejos habitacionales y NHTs construidos por la CMV.

Tal como fue mencionado previamente, la UGIS (Unidad de Gestión e Intervención Social) es otro de los organismos que tiene asignadas funciones para intervenir en el hábitat popular. Creada en diciembre de 2007 (a través del Decreto N° 2075/07) bajo la órbita del Ministerio Desarrollo Económico, tiene como objetivo principal: ejecutar, en el marco de políticas globales, la planificación y urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios. También, debe formular, implementar y ejecutar programas y planes habitacionales que se definan en orden a las villas, núcleos habita-

cionales transitorios y barrios carenciados, así como la atención de las emergencias y la asistencia comunitaria.

Entre sus operatorias se encuentran las obras de mejoramiento y mantenimiento del hábitat, mejoramiento de la red cloacal y reconstrucción de viviendas siniestradas en villas y asentamientos del polígono sur de la Ciudad. Para ello, presta servicios de mantenimiento en torno al saneamiento y el tendido eléctrico de las villas y asentamientos. La parte de saneamiento se realiza a través de la coordinación de cooperativas de trabajo que llevan adelante tareas de barrido y limpieza de calles y pasillos. El mantenimiento del tendido eléctrico se encuentra en manos de empresas contratadas por la propia UGIS que a su vez subcontratan cooperativas de trabajo conformadas entre pobladores de las villas. También se encuentran entre sus prestaciones habituales la reconstrucción de viviendas siniestradas, el mantenimiento de los pozos negros y de los sistemas pluvio-cloacales y el suministro de agua potable (frente a la rotura de caños o problemas de presión).

Otro organismo que compone el mapa de actores que intervienen en la temática es la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS), sociedad del Estado creada en agosto 2000 con el objeto de promover el desarrollo social y económico de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. Como define su ley de creación (Ley 470/2000), “a los fines de desarrollar actividades de carácter industrial, comercial, explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral” del Área de Desarrollo Sur.

Aunque su marco normativo no especifica funciones en torno a la cuestión habitacional, ni de urbanización e integración de villas, a mediados de 2008 se creó bajo su dependencia el Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR Hábitat). Este programa describe como sus objetivos a) mejorar la calidad de vida (en aquello que hace a la seguridad, sanidad, infraestructura y medio ambiente) de los habitantes de los asentamientos y villas; b) promover la regularización de la tenencia de la tierra, la integración de los asentamientos informales a la trama de la ciudad; y c) propiciar la integración social de los residentes, encauzando los asentamientos en los marcos de la ciudad formal.

Lo expuesto hasta aquí evidencia una forma de intervención basada en la diversificación de organismos con competencias y funciones (con diferencias poco claras en algunos casos) que fue puesta en cuestión tanto por las organizaciones del movimiento de hábitat popular a través de sus reclamos, como especialistas del tema, quienes alertaban sobre la superposición de competencias, desarticulación y fragmentación de la política de urbanización de la CABA, y la sub ejecución, cada vez más importante de los presupuestos asignados.²²

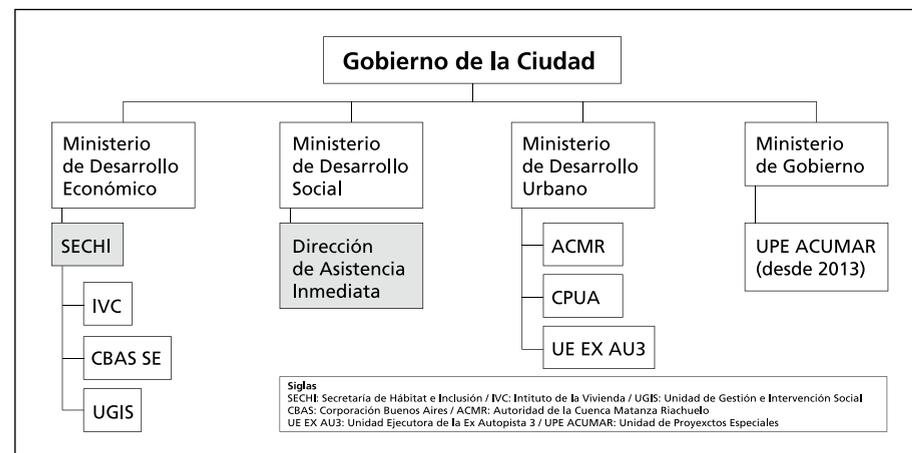
Como parte del mismo proceso, también nos parece oportuno poner de relieve dos cuestiones. Por un lado, el traspaso de la Unidad Ejecutora de la Traza Ex AU3 a la competencia del Ministerio de Desarrollo Urbano, refleja su abordaje no como una política habitacional (en su mayoría orientadas a la ciudad informal) sino bajo la dependencia de un ministerio que administra la ciudad formal (y en el caso de la Ex AU 3, fue un proceso que estuvo vinculado al desarrollo inmobiliario).²³ Por otro, el vaciamiento presupuestario que sufrieron programas como el PRIT (Programa de Radicación, Integración y Transformación de villas) tal como se señala en el apartado de análisis presupuestario de este trabajo y otros estudios realizados.²⁴

Lo esbozado hasta aquí deja entrever una forma de intervenir sobre el hábitat popular que en el periodo 2011-2015 se hará más sólida (aunque no más consistente) a partir de una distribución de poder, como veremos en el apartado que sigue a continuación.

2.2 La consolidación de una forma de gestionar lo social: El periodo 2011-2015

En el año 2011, el entramado de actores que intervienen sobre el hábitat popular vuelve a ampliarse, con la creación de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (en adelante SECHI) en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Económico (por medio del Decreto N° 660/2011). Este Secretaría nació con el objeto de coordinar las políticas de hábitat y vivienda quedando bajo su órbita el IVC, la UGIS, y la CBAS, organismos con diferente historia, funciones e independencia jerárquica. Por lo que la coordinación por parte de la SECHI ha sido un objetivo difícil de cumplir (Rodríguez et. al 2015).

Figura 2. Organismos que intervienen sobre el hábitat popular (periodo 2011-2015)



Se observa en la Figura 2 la existencia de cuatro ministerios involucrados en llevar adelante políticas orientadas a vivienda y barrios informales: el Ministerio de Desarrollo Económico, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Desarrollo Urbano y el Ministerio de Gobierno. De estos ministerios dependen las siguientes unidades ejecutoras: la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social (Sechi); el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC); la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS); la Corporación Buenos Aires Sur S.E.; la Unidad Ejecutora de la ex AU3, y la Dirección General de Atención Inmediata.

La SECHI era el organismo que adquirió durante dicho periodo mayor protagonismo en la escena de las intervenciones sobre el hábitat popular, (el cual tendrá su correlato en términos presupuestarios, tal como se verá en el apartado 3), desplazando de esa manera algunas actividades de la CBAS y el PROSUR Hábitat que quedaron restringidas a la implementación de políticas de adecuación catastral y regularización dominial en villas y asentamientos.

En las publicaciones y comunicaciones oficiales, esta Secretaría daba cuenta de un nuevo enfoque sobre el hábitat popular basado en la noción de inclusión urbana y social como superadora de la urbanización. Bajo ese paradigma, estableció objetivos orientados a fomentar la integralidad urbana y social con la finalidad de romper con la caracterización de la ciudad fragmentada según los propios documentos oficiales (SECHI, 2015). En esa línea, definió la gestión social del hábitat a través de tres ejes o estrategias de acción: a) la presencia territorial; b) inclusión desde la perspectiva del hábitat y c) el urbanismo social.

A partir de la zonificación de la ciudad en siete Unidades Territoriales de Inclusión Urbana (UTIU), que agrupan villas, complejos habitacionales, NHTs, asentamientos y también trazas de la ciudad formal, fue instalando oficinas en los territorios,²⁵ evidenciando una estrategia de proximidad basada en diferentes líneas de intervención: obras de construcción y/o puesta en valor de espacios públicos y comunitarios en villas y asentamientos; obras de infraestructura en saneamiento y conectividad (en menor medida); y una serie de proyectos de promoción de la participación social y comunitaria mediante talleres de capacitación y recreación para todos diferentes grupos etarios. Una de las principales críticas que se han realizado sobre dichas intervenciones es que no operan sobre la modificación de aspectos estructurales que tengan una fuerte incidencia en la calidad de vida de las personas.²⁶

En función de lo expuesto, se refuerza una marcada desarticulación y fragmentación (tanto institucional como territorial) de la política orientada a trabajar la problemática del hábitat popular, con un esquema costo-beneficio dudoso en términos sociales, en tanto y en cuanto generó en muchos casos “falta de intervención, demoras importantes en los procesos de obra y sobre todo, la incertidumbre de la población ante la falta de

respuesta” (Fernandez Castro et. al 2013); pero que pareció tener un mejor resultado en términos políticos (tal como lo reflejan los resultados de las elecciones del año 2015).

A la vez, si bien las políticas orientadas al hábitat popular difieren en cuanto a los objetivos y su operatorias,²⁷ en el periodo analizado han primado aquellas orientadas a atender el hábitat popular desde la emergencia habitacional, lo cual se evidencia en el rol protagónico que adquirió la SECHI y la UGIS (lo cual tiene su correlato con el crecimiento de las partidas presupuestarias adjudicadas a ambos organismos, como se verá en la sección 3).

Por último, la modalidad de intervención basada en el trabajo de proximidad estuvo acompañada por un diseño institucional signado por una distribución de poder poco consistente. La SECHI fue el organismo encargado de coordinar la política de hábitat popular, tarea que debía ejercer sobre un organismo como el IVC que no solo tenía mayor presupuesto asignado (aunque en la práctica primó la sub-ejecución), sino también disponía de autarquía, cuyo sentido etimológico, es atribución de gobernarse; precisamente, administrarse con independencia (Gusman 2008).

2.3 La nueva gestión 2015-2019: ¿Un cambio de foco en las políticas?

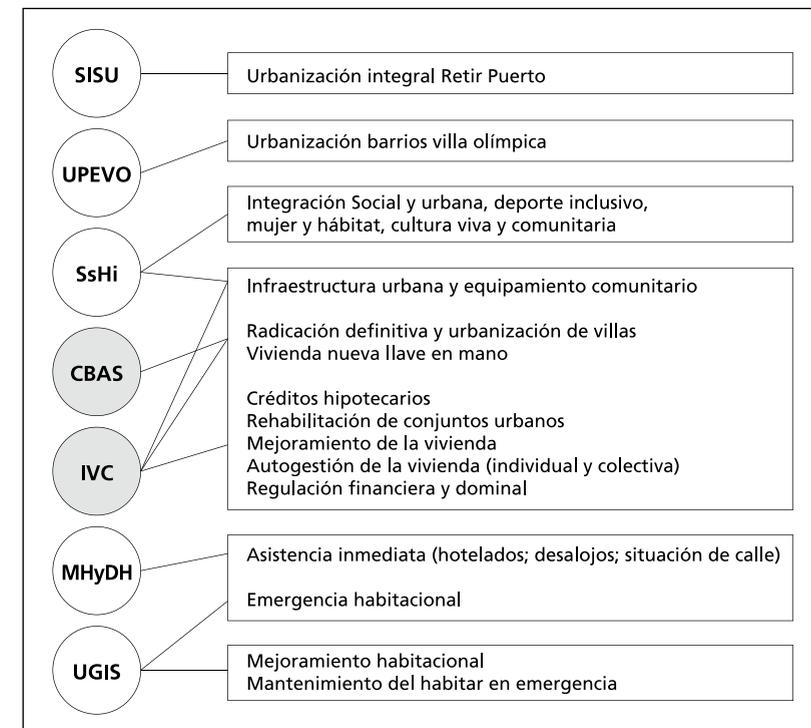
Esta sección está orientada a dar cuenta de los principales cambios transcurridos en los organismos involucrados en materia de vivienda y hábitat a partir de la nueva gestión iniciada en diciembre de 2015.

La actual gestión del Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta (2015-2019) afectó nuevamente la dependencia de los organismos que abordan la emergencia habitacional a través de la Ley N° 5460 de Ministerios y su decreto reglamentario N° 363/2015. Generando una nueva disposición institucional, que abre paso a una nueva distribución de poder, a partir de la modificación de los dos Ministerios con principal ingerencia en el hábitat popular durante el periodo 2011-2015. Ellos son el Ministerio de Desarrollo Económico y el de Desarrollo Social. Ambos ministerios fueron disueltos y los organismos que se encontraban bajo su dependencia se reorganizaron en nuevos ministerios:

1. El IVC (que dependía del Ministerio de Desarrollo Económico) pasó al Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte;
2. La SECHI, ahora con rango de subsecretaría, pasó del Ministerio de Desarrollo Económico al Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano;
3. La Corporación Buenos Aires Sur S.E. (antes bajo el Ministerio de Desarrollo Económico) pasó al Ministerio Modernización, Innovación y Tecnología.

Dicha distribución de poder, se corresponde con una distribución de funciones entre los organismos (véase **Figura 3**).

Figura 3. Organismos según funciones a partir de diciembre de 2015



Referencias:
 SsHI: Subsecretaría de Hábitat e Inclusión.
 SISU: Secretaría de Integración Social y Urbana.
 CBAS Corporación Buenos Aires Sur S.A.
 IVC: Instituto de Vivienda de la Ciudad.
 MDS: Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano.
 UGIS: Unidad de Gestión e Intervención Social.
 UPEVO: Unidad Proyectos Especiales Villa Olímpica.
 Fuente: Elaboración propia en base a documentos oficiales.

Si bien cualquier análisis sería apresurado, dado que los cambios son muy recientes, puede adelantarse que el desafío de la coordinación ha aumentado en tanto y en cuanto las competencias y responsabilidades para intervenir sobre el hábitat popular continúan diversificadas entre varios organismos (IVC, SsHI, MDS y la Dirección de Atención inmediata) que dependen de tres ministerios diferentes.

A la vez, pareciera ser que el IVC es el organismo rejerarquizado, dado que toma mayor protagonismo en las funciones de urbanización de villas y desarrollo de infraestructura urbana y comunitaria, que se infiere compartirá con la SsHI (ex SECHI) y la CBAS (que mantienen esas funciones entre sus competencias).²⁷

Dada la cercanía que el presente artículo tiene con el inicio de la nueva gestión, queda abierta la interrogante del impacto que tendrán estos cambios en la política de hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires.

En la sección que sigue se presentan los principales cambios que ha tenido el presupuesto destinado al hábitat social, analizando su variación y las principales modificaciones en la composición del mismo durante el periodo 2011-2017.

3. Análisis del Presupuesto: las estrategias directas e indirectas de asignar, desfinanciar y subejecutar

Partimos de reconocer que la forma en que el Estado diseña, ejecuta y asigna recursos a través de determinadas políticas públicas debería corresponderse con la magnitud de los problemas a los que las mismas buscan brindar solución. Dicha correspondencia no solo depende de cuánto (en términos de recursos) o de cómo (tipo de respuesta creada), sino también de cuál es la definición del problema de la que se parte y qué porción del problema se pretende revertir. Es dicha combinación la que incide, en gran medida, en el alcance de las políticas públicas.

Luego de haber analizado los cambios más significativos que han acontecido en las instituciones y políticas públicas orientadas al hábitat popular, en este apartado analizaremos la composición del presupuesto a partir de las prioridades que establece.

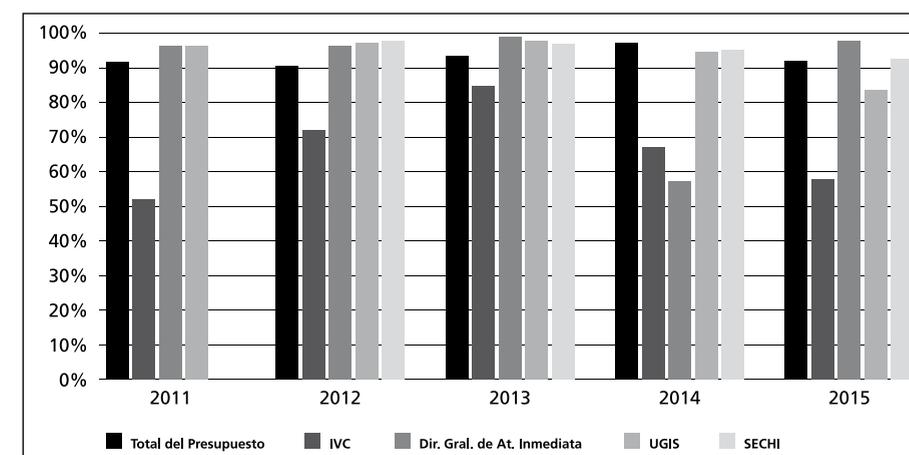
El presupuesto es una herramienta pertinente para observar los fondos asignados a determinada área, pero insuficiente para dar cuenta del peso real que determinados problemas adquieren en la agenda de un gobierno, en cuanto la asignación formal puede ser manipulada con facilidad a partir de la reasignación de fondos hacia una finalidad completamente diferente a la que fue originalmente destinada. Es por ello que para ver de manera acabada el alcance de una política pública también debe analizarse el conjunto de actores estatales (sus competencias y líneas de intervención) que participan de la atención a un problema y los resultados obtenidos luego de la implementación de la misma.

Al momento de analizar el presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires es importante tener presente que: a) se trata de uno de los más altos per cápita de nuestro país; b) cuenta con capacidad de recaudación propia, y por tanto, no depende para su funcionamiento de las transferencias que se realizan desde el presupuesto nacional para la ejecución de determinados programas federales (ACIJ 2015).

A continuación realizaremos un análisis de la política orientada a vivienda y barrios informales a través de los recursos asignados a dar respuesta a dicha materia durante el período 2011-2017.²⁸

El IVC es el organismo que dispuso de más recursos en el período bajo análisis. Pese a ser el principal organismo executor y aunque su ejecución ha aumentado en valores nominales durante todos los años, el IVC presentó un bajo nivel de ejecución: un promedio de 67% por año entre 2011-2015. En cambio el nivel de ejecución promedio anual de todo el presupuesto total ha sido del 93% (**Gráfico 1**).

Gráfico 1. Nivel de Ejecución (en % del crédito vigente). Periodo 2011-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos de informes ASAP y datos oficiales del GCBA.

La ejecución creció 114% entre 2011 y 2015 (de \$360,7 millones a \$770,4 millones); el gasto total de la CABA creció aproximadamente el doble (+223%) en el mismo período. De esta manera el gasto del IVC ha sido el que menos se incrementó de todos las unidades executoras de la política de vivienda y de barrios informales (**Cuadro 1**). En términos reales el gasto del IVC se contrajo alrededor de 60% entre 2011-2015, ya que la inflación acumulada del período ascendió a 175%.²⁹ En este sentido, se podría afirmar que el GCBA no ha priorizado la política habitacional a cargo del IVC, siendo la unidad executora con menor crecimiento del gasto y de nivel de ejecución en el período 2011-2015.

Cuadro 1. Evolución del presupuesto de los principales organismos con responsabilidad en hábitat popular. Periodo 2011-2017.

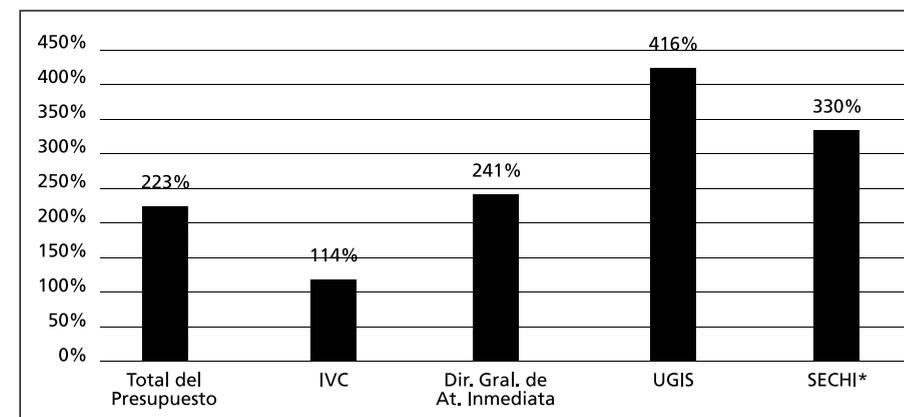
Organismos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Crédito vigente	Crédito proyectado					
Dirección de Atención Inmediata	142,5	192,3	242,8	565,1	481	524,6	708,1
Subsecretaría de Hábitat e Inclusión	*	58,8	107,3	206,4	266,5	162,2	201,8
UGIS	76,2	167,9	205,7	296,7	453,3	390,7	621
IVC	686,7**	769,70	798,20	1.021,10	1.322,10	1.547,00	7.069

(*) Creada en 2011 y conformada en 2012. (**) Includido en Ministerio de Gobierno.
 Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por el GCBA e informes de ASAP.
 Nota: El crédito vigente para el año 2016, corresponde al primer trimestre.

La evolución de la ejecución presupuestaria (en términos nominales y en cuanto a su nivel) de la Dirección General de Sistema de Atención Inmediata que funciona en el ámbito del MDS en 2011-2015 ha sido similar a la del presupuesto total, con un incremento del 241% y un nivel de ejecución promedio anual de 90%. Los programas de esta Dirección atienden la emergencia habitacional. El programa Asistencia Habitacional ha sido el que más se incrementó entre (+332%). Luego se ubicaron Asistencia Integral a los Sin Techo, Asistencia Familias Alta Vulnerabilidad Social y Asistencia Inmediata ante Emergencia Social (243%, 271% y 50%, respectivamente).

Las unidades ejecutoras que presentaron entre 2011 y 2015 una mayor variación del gasto han sido la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social (SECHI)³⁰ y la Unidad de Gestión Intervención Social (UGIS) que integran el MDE, por cuanto su ejecución creció un 330% y 416% en el período bajo análisis (217 y 303 puntos porcentuales más que el gasto del IVC). La SECHI y la UGIS han sido también las que observaron un mayor nivel de ejecución: 94% y 96% promedio anual. En la SECHI las Actividades Comunes fueron las que más crecieron entre 2012-2015 (+1095%) (**Gráfico 2**).

Gráfico 2. Variación del Gasto 2011-2015 (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de informes ASAP y datos oficiales publicados por el GCBA.

Asimismo, la problemática de vivienda y barrios informales no ha sido una política prioritaria si se compara con el gasto en la inversión en publicidad oficial que ha aumentado exponencialmente durante el periodo 2012-2015, o la instalación de bares en parques públicos (3.000.000), partida que es mayor a la totalidad de las obras presupuestadas para la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social (2.500.000), tal como queda reflejado en un informe elaborado por ACIJ (ACIJ 2015).

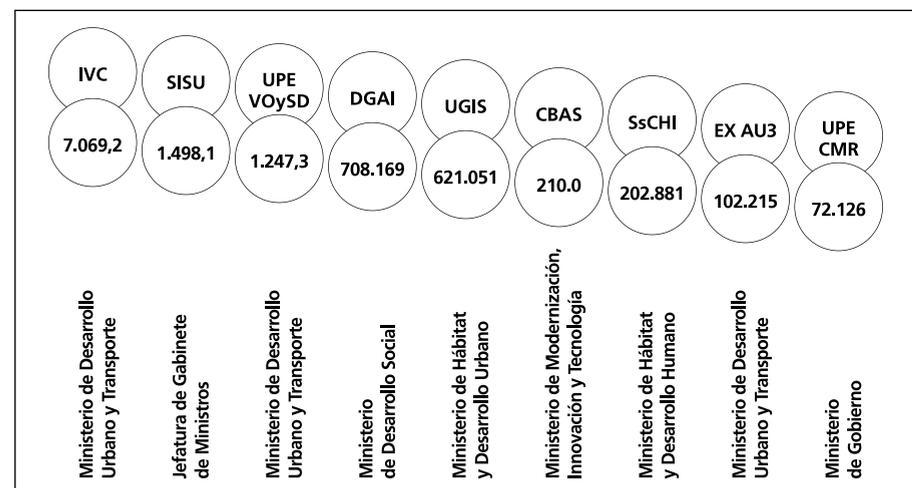
En definitiva, de los datos se desprenden dos aspectos relevantes de la modalidad de intervención sobre el hábitat popular. El primero refiere a que el porcentaje del presupuesto total destinado a los organismos y programas que atienden la problemática de villas fue en descenso a lo largo de los años en relación al crecimiento total del presupuesto del Gobierno de la Ciudad, lo cual evidencia el carácter regresivo de las políticas definidas (ODH 2014). El segundo refiere a la sub-ejecución de un organismo clave como es el IVC (orientado a dar soluciones habitacionales definitivas), y el aumento de acciones orientadas a resolver situaciones de emergencias antes que llevar adelante proyectos de urbanización. Finalmente, en lo relativo al último período y tal como se mencionó previamente, con la nueva gestión iniciada en diciembre de 2015, se producen modificaciones en el organigrama de actores con responsabilidad en la intervención del hábitat popular, que se reflejan en el presupuesto aprobado en 2016, pero sobre todo a partir del año 2017.³¹

Se señaló más arriba que el IVC cobra mayor protagonismo al registrar un incremento del 434% entre 2015 y 2017. En cambio la SECHI deja de tener rango de Secretaría y su presupuesto disminuye 24%. Por el lado de la UGIS, se observa que la misma

aumenta la cantidad de recursos asignados un 37% y la DGAI un 47% para el mismo periodo que implementan políticas de hábitat popular, según presupuesto asignado para el año 2017.

Por último, se destaca que, del total aprobado en políticas de hábitat social, el 60% (7.069 millones de pesos) corresponde al IVC. En segundo lugar, le sigue la Secretaría de Integración Social y Urbana (Villa 31) con el 13% (1.498 millones de pesos); en tercer lugar, la UPE de la Villa Olímpica y Sedes deportivas con el 11% (1.247 millones de pesos); en cuarto lugar, la DGAI con un 6% (708 millones de pesos) y, en quinto lugar, la UGIS con el 5% (621 millones de pesos), tal como queda reflejado en la **Figura 4**. Los demás organismos se encuentran detrás con menos del 5% del total del presupuesto destinado al hábitat social. De todos estos últimos, se destaca la SsHI, organismo que cuenta con el 2% del total del presupuesto destinado a hábitat popular.

Figura 4. Organismos que implementan políticas de hábitat popular, según presupuesto asignado para el año 2017.



Referencias (valores en miles de pesos):

IVC: Instituto de la Vivienda.

SISU: Secretaría de Integración Social y Urbana.

UPEVO y SD: Unidad de Proyectos Especiales. Villa Olímpica y Sedes Deportivas.

DGAI: Dirección General de Asistencia Inmediata.

UGIS: Unidad de Gestión e Intervención Social.

CBAS: Corporación Buenos Aires Sur.

SsCHI: Subsecretaría de Hábitat e Inclusión.

UPE CMR: Unidad de Proyectos Especiales de la Cuenca Matanza Riachuelo.

Fuente: Elaboración propia en base a informes de ASAP y de ACIJ.

Esto último evidenciaría, a priori, una clara señal y un nuevo foco de la actual gestión, no sólo a partir del protagonismo que adquiere el IVC, sino también a partir de los proyectos de urbanización que está impulsando.

Por lo tanto, en principio, se estarían asignando recursos a políticas que den soluciones definitivas a los problemas del hábitat popular, siempre y cuando no se repita la estrategia de la gestión anterior basada en la descoordinación de políticas con una alta ejecución de los fondos asignados a las políticas asistencialistas o de promoción en villas y asentamientos, junto con la sub-ejecución de las partidas destinadas a dar soluciones definitivas, que se reasignaban hacia otros rubros del presupuesto. Según el último dato oficial disponible, en el tercer trimestre de 2016, el ICV había ejecutado solamente el 44% de su presupuesto.³²

4. Conclusiones

El foco de este artículo fue puesto en las estrategias de proximidad y en sus implicancias en la conformación de la metodología de intervención del Gobierno de la Ciudad en el área del hábitat popular en el periodo 2011-2017.

A modo de cierre del presente trabajo quisiéramos retomar algunas de las ideas de las que partimos. La primera es que aunque se trata del distrito más rico del país, que cuenta con uno de los ingresos per cápita más altos, con capacidad de recaudación propia, y donde la ciudad formal ha crecido (a partir del impulso del mercado inmobiliario y la casi nula regulación estatal), la ciudad informal también ha crecido, aumentando el desequilibrio en el acceso a la ciudad (y su derecho a transitarla y vivir en ella) de quienes residen allí. En tal sentido, queda demostrado que el Estado puede intervenir positiva o negativamente en los procesos de segmentación territorial que por su naturaleza produce el mercado a través de las políticas públicas que define (u omite).

En segundo lugar, la política pública orientada a la gestión del hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires, durante el período analizado, estuvo caracterizada por una recurrente reorganización del esquema institucional cuyas modificaciones no evitó la superposición de competencias y funciones ministeriales, así como tampoco generó mecanismos capaces de coordinar las áreas involucradas. Dicha reorganización configuró un entramado institucional complejo, que no ha dado respuestas de fondo, acordes a la normativa vigente de radicación definitiva y urbanización de las villas. En su lugar, se desplegaron recursos orientados a responder a la emergencia o a trabajar aspectos culturales y simbólicos (tal como lo evidencian las intervenciones de la SECHI y la UGIS0, generando instancias de participación comunitaria que no brindaban soluciones de fondo a las problemáticas estructurales del hábitat popular.

En tercer lugar, ha primando una mirada sectorial de los problemas urbanos que ha carecido de un abordaje integral efectivo que pudiera generar intervenciones coordinadas (intersectorialmente), y que combinara estrategias de promoción junto con respuestas que brindaran soluciones definitivas.

En este sentido, de los datos analizados y los cambios que acontecieron en las políticas públicas implementadas por el GCBA se desprende que las soluciones habitacionales definitivas o la urbanización de villas y asentamientos no han sido objetivo de dicha gestión. Si así hubiera sido, dado que existe una relación indisoluble entre los objetivos sociales y políticos del Estado y las configuraciones de poder que expresan, no debería haber ocurrido el debilitamiento del principal organismo orientado a dar respuesta definitiva a situaciones de emergencia habitacional, el IVC tal como aconteció durante el periodo 2007-2015. Por el contrario, siendo este el principal organismo en términos presupuestarios, no sólo ha tenido una subejecución exponencial, sino que además sus intervenciones se redujeron a unos pocos programas orientados al mantenimiento, regularización financiera y dominial de complejos habitacionales y Núcleos Habitacionales Transitorios, durante el mismo periodo.

A la vez, puede observarse que la creación de la SECHI también marcó un cambio de eje de la política pública de hábitat. El despliegue de dispositivos como las sedes sociales y portales inclusivos en cada barrio, con una oferta de actividades culturales, talleres de capacitación o demás instancias participativas para los diferentes grupos de edades, permitió consolidar la presencia del GCBA en los territorios y el desarrollo de una modalidad de intervención novedosa sobre los espacios públicos y comunitarios de las villas y asentamientos, basada en la proximidad con el vecino.

Del análisis se desprende asimismo que el presupuesto asignado a los organismos y programas que atienden la problemática de villas viene descendiendo año a año con relación al presupuesto total del Gobierno de la Ciudad, que al contrario ha experimentado un sustancial incremento; la reducción ha estado acompañada por la sub ejecución de un organismo clave en la urbanización y solución definitiva de vivienda como es el IVC y por el incremento de acciones orientadas a resolver situaciones de emergencia. En suma, y a modo de cierre, nos hacemos algunas preguntas prospectivas: ¿Cuál será la evolución de los cambios planteados por la nueva gestión? ¿Seguirán prevaleciendo las intervenciones vistosas sobre el espacio público en lugar de dar respuesta a los problemas estructurales? ¿Cuál será el alcance real de los planes de urbanización anunciados? ¿Tendrá esta gestión la voluntad política y las capacidades institucionales para coordinar una política de hábitat popular para la Ciudad de Buenos Aires?

Estas preguntas no se pueden responder sin ver cómo evoluciona la cuestión social en general y el impacto que pueden tener los procesos económicos recesivos en la po-

blación y sus prácticas vinculadas al hábitat familiar y su entorno. Al mismo tiempo la concepción de las políticas y estrategias puestas a prueba en la ciudad hasta 2015, hoy forman parte de las políticas nacionales, aspecto que también abre interrogantes sobre el cambio de contexto y escala en futuros resultados.

¹ Estas páginas son el resultado del trabajo realizado en el marco de investigaciones y la experiencia profesional de las autoras. El proyecto de referencia es PICT 2012-2839, desarrollado desde el CEC-Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. La información analizada es producto del análisis de fuentes secundarias (documentos oficiales) y fuentes primarias (entrevistas a funcionarios y técnicos). Las autoras agradecen los comentarios y sugerencias de Adriana Clemente.

² La sigla PRO refiere al partido Propuesta Republicana.

³ Según un informe de la CEPAL, las condiciones de pobreza de la población de los países de América Latina y el Caribe y el funcionamiento del mercado legal de tierras han definido, a lo largo de los rápidos procesos de urbanización de los países de la región, las posibilidades que tiene la población de acceder a vivir en una determinada área urbana (CEPAL 2006).

⁴ Dado que el concepto de producción social del hábitat es amplio, comprende procesos variados de producción de la vivienda.

⁵ Fuente: Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Defensoría General. Secretaría General de Planificación Estratégica y Acceso a la Justicia.

⁶ Censo Nacional de Población.

⁷ Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires 2015.

⁸ Datos publicados en el Informe "De Villa a Barrio" de la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social, Ministerio de Desarrollo Económico en Marzo de 2014. http://issuu.com/sechabitat/docs/de_villa_a_barrio/1?e=0/7413632

⁹ En el caso de los alquileres, además del elevado costo, también hay una restricción por los requisitos que se establecen a los inquilinos, tales como: propiedad en garantía o recibos de sueldo en blanco.

¹⁰ Ambos suponen reconocer diferentes miradas complementarias desde el urbanismo, la arquitectura, la antropología urbana, el trabajo social, la sociología urbana o la geografía, para comprender un fenómeno complejo con múltiples manifestaciones y dimensiones de análisis. Por tanto, asentimos con Fernández Wagner (2009) que sobre esta problemática no es posible definir un marco teórico en el sentido tradicional de las ciencias sociales.

¹¹ La imbricación entre lo urbano y lo social es de larga data, tal como lo menciona Ulf Hannerz, "lo más frecuente era que los urbanistas de Chicago estudiaran a los pobres, los forasteros o los más o menos carentes de reputación (Ulf Hannerz 1993).

¹² El análisis estructuralista neomarxista de la sociedad capitalista ha servido de modelo a numerosas investigaciones empíricas en el campo de las políticas urbanas, multiplicándose en Francia los estudios sobre los movimientos urbanos y, a través de ellos, sobre las políticas llevadas a cabo por los poderes públicos en el marco de la urbanización acelerada del país. Pero esa mirada no tuvo la misma percepción en el mundo anglosajón donde una de las críticas que recibían los estructuralistas, tenían que ver con que éstos desvalorizaban mucho el papel de las organizaciones. (Meny y Thoenig 1992)

¹³ Dicha distribución de poder se da tanto verticalmente, a través de los diferentes niveles (nación, provincia y municipios), como horizontalmente a través de los diferentes sectores que componen el Estado.

¹⁴ Cabe aclarar que a los fines del artículo el foco está puesto en las instituciones sin desconocer la influencia de las condiciones socioeconómicas, lo socio-cultural, o el comportamiento de los actores, dado que las instituciones per se (a partir de sus reglas y normas) son insuficientes para alcanzar mejores resultados de política pública.

¹⁵ Las políticas públicas son la materialización del Estado y expresión de "función(es) pública(s)", que los poderes públicos llevan a cabo. Las funciones públicas están prescritas constitucionalmente, y cuyos efectos son considerados de beneficio público o beneficio para la sociedad en su conjunto, tales como: la seguridad pública, la educación pública, la salud pública, el desarrollo social o el cuidado ambiental. (Aguilar Villanueva 2009)

¹⁶ Normativa que crea el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IVC) (en reemplazo de la Comisión Municipal de la Vivienda creada por Ley Nacional N° 17.174) como órgano de aplicación de las políticas de vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁷ Promulgada en el año 1998, fue el marco de implementación del PRIT Programa de radicación e integración de villas y núcleos habitacionales transitorios implementado por CMV/IVC. *La ley crea una Comisión Coordinadora Participativa (CCP) conformada por integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales, y por representantes de las villas y NHTs con la función de "diseñar los lineamientos generales de un programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas y NHTs".*

¹⁸ Promulgada en el año 2000, fue el marco de las operatorias de autogestión de la vivienda implementadas por CMV/IVC para hogares de escasos recursos.

¹⁹ Sancionada a fines del año 1999, crea la Unidad Ejecutora y el Programa de recuperación de la Traza EX Au3 con el objetivo de dar solución habitacional definitiva a los habitantes de los 879 inmuebles afectados a la traza de la autopista inconclusa y reconstruir el tejido urbano y social del área afectada (Congreso entre Donado y Holmberg hasta puente Alsina).

²⁰ El 10 de diciembre de 2007 asumió el Ing. Mauricio Macri como jefe de Gobierno, quien fue reelegido en 2011.

²¹ El promedio de sub ejecución presupuestaria del IVC entre el período 2004-2006 fue de más del 30%, además de que difícilmente se cuenta con información completa del destino de los fondos, situación que incluso se repite hasta la actualidad.

²² Diagnóstico Especial N° 8-UPE-SGCBA/09. Sindicatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

²³ Este cambio permitió al GCBA la venta de una parte importante de los inmuebles del sector 5 de la traza ex au3 para el desarrollo de negocios inmobiliarios. Más del 75% de las familias beneficiarias de ese sector percibieron un subsidio a cambio de la desocupación de los inmuebles y renuncia al derecho otorgado por Ley 324.

²⁴ Ver más detalles sobre dicho programa en Rodríguez et. al 2015.

²⁵ Estas oficinas se instalaban bajo diversas modalidades (sedes sociales, portales inclusivos, o espacios de la red nido). En 2015, según un informe de la propia SECHI existían 13 oficinas en funcionamiento.

²⁶ De acuerdo a un informe elaborado por el Observatorio de Derechos Humanos "solo muestra las obras parciales, como plazas, asfaltos y canchas de fútbol, omitiendo mencionar que no responden a proyecto urbanístico integrador alguno y, además, reconociendo, que se han sumado más de 110.000 personas al déficit habitacional porteño en los últimos cuatro años de la gestión macrista (ODH 2014:21).

²⁷ También resulta interesante destacar entre los últimos cambios la creación de dos organismos especiales avocados al desarrollo de barrios específicos como son la SISU Secretaría de integración social y urbana (creada por decreto N° 363/15 bajo dependencia de jefatura de gobierno) a cargo de coordinar el plan maestro de urbanización integral Retiro - Puerto y de la UPE VOySD: Unidad de Proyectos Especiales. Villa Olímpica y Sedes Deportivas para la urbanización de los barrios en función de los JJOO 2018, en dependencia del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte.

²⁸ A los fines del presente análisis se considera por un lado, el presupuesto vigente a fines del ejercicio, que comprende el límite máximo que el organismo tiene disponible para gastar con independencia de lo que fue aprobado; y, por otro, lo que efectivamente utilizó, que es lo que aparece en el presupuesto ejecutado y coincide con la etapa devengada del gasto. Cabe aclarar que para el periodo 2017 se considera solamente el presupuesto proyectado en función de la disponibilidad de datos al momento de efectuar este artículo.

²⁹ Fuente: <http://www.inflacionverdadera.com>

³⁰ Para la SECHI podemos realizar la comparación interanual a partir del año 2012 que es cuando se le asignaron partidas dado que la SECHI fue creada en diciembre de 2011.

³¹ En la segunda mitad de 2016 el Gobierno de la Ciudad anunció un programa de urbanización para las villas 31 y 31 bis, 20 y los asentamientos Rodrigo Bueno y Fraga.

³² Informe sobre ejecución presupuestaria, producción física y stock de deuda. Ejercicio 2016 (al tercer trimestre de 2016). Elaborado por la Dirección General de Contaduría del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis F. (2009) *Gobernanza y gestión pública*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

ACIJ (2015). “El Presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires. ¿Se toman en serio los derechos sociales?” Documento elaborado por Dalile Antunez, Jimena Navatta, Luciana Moron y M. Emilia Mamberti. Disponible en <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2015/07/Documentos-ACIJ.-Presupuesto-y-Derechos-Sociales-en-la-Ciudad-de-Buenos-Aires.-Julio-2015.pdf>, accesado el 26 de Abril de 2017.

Benevolo, Leonardo (1993) “La ciudad industrial”. En *La ciudad europea*, Crítica, Barcelona: 167-198.

Brand P. (2016) “Reformas y nuevas prácticas del Estado en el desarrollo urbano después de la crisis financiera global de 2008”. *Territorios* 35:13-35.

Catenazzi, Andrea (2011) “La planificación urbana en cuestión”. *Voces en el Fenix*, 5 disponible en <http://www.vocesenelfenix.com/content/la-planificacion-urbana-en-cuestion>, accesado el 26 de Abril de 2017.

Carman M. et al en Segregación y diferencia en la Ciudad. FLACSO,

Clemente, A. (2016) “La participación como parte de la intervención”. En Rofman, Adriana, *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Disponible en: http://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/publicaciones/696_Participacion,%20politicas%20publicas%20y%20territorio_Web.pdf.

Clemente, Adriana (2010) “Pobreza y territorio en áreas urbanas. Políticas de asistencia directa. En Adriana Clemente, coord. *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Buenos Aires: Espacio Editorial:37-48.

Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2015) “Diagnóstico Socio Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires.

Correa Montoya, L (2010). “Algunas reflexiones y posibilidades del Derecho a la Ciudad en Colombia: Los retos de la igualdad, la participación y el goce de los derechos humanos en los contextos urbanos”. En *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, http://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-11/11Juridica03.pdf accesado el 26 de Abril de 2017.

Cosacov Natalia y Mariano Perelman (2011) “Modos de apropiación de la ciudad, conflicto y gestión del espacio urbano. La construcción de fronteras en la ciudad de Buenos Aires”. En Mercedes de Virgilio et al., *La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina: 201-322*. Buenos Aires : Café de las Ciudades.

Cravino, MC. (2010) *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. UNGS-Instituto del Conurbano, Buenos Aires, 2010.

Cravino, MC. (2008), *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años*. Manuscrito inédito.

CEPAL (2006) “Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas”. Documento preparado por la consultora Nora Clichevsky, en el marco del proyecto CEPAL *Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Duhau Emilio (1998) *Habitat popular y política urbana*. Miguel Angel Purrúa y Azcapotatzco. México, 1998.

Fernández Wagner, R. (2009) “Elementos para una revisión Crítica de las Políticas Habitacionales en América Latina”. En *Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas*. Instituto de Pesquisa Economica Aplicada -IPEA-, Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestio. Brasilia.

Fernandez Castro et. al (2013) Documento “Transformaciones y anticipaciones urbanas: Bangkok, Buenos Aires, Nueva York” presentado en el Simposio 2013 en Bangkok por el Programa Diseño y Desarrollo Social.

Fernandez Edesio (2003) “Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil”. *Revista eure* N° 87:63-78.

Gregory D. y Urry J. (1985). *Social Relations and spatial structures*. New York. Saint Martin 's Press.

Gusman Alfredo (2008) “Organización de la Administración Pública”. *RAP, Revista Argentina del Regimen de la Administración Pública* 355:25. Disponible en http://rapdigital.com/Derecho/administrativo/organizacion_administrativa/organizacion_de_la_administracioacut.html accesado el 20 de Abril de 2017.

Harvey, David (2003), “The Right to the City”. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27.4:939-941.

Lacarrieu M.; Carman M, et. al (2009) “Miradas antropológicas de la ciudad: desafíos y nuevos problemas”. *Cuadernos de Antropología Social* 30:7-16.

Lowi, Theodore, (1972) “Four Systems of Policy, Politics and Choice”, *Public Administration Review*, No 33:298-310.

Meny Yves y Jean-Claude Thoenig (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Observatorio de Derechos Humanos (2014) *Derecho a la Vivienda Digna en la Ciudad de Buenos Aires* <https://odhbsas.files.wordpress.com/2012/07/derecho-a-vivienda-digna-caba-odh-2014.pdf> accesado el 26 de Abril de 2017.

O’ Donnell G. (1984) “Apuntes para una Teoría del Estado”, en www.top.org.ar accesado 13 de abril 2014

Oszlak, Oscar (1976) *Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal*. Buenos Aires: Estudios CEDES.

Oszlak, Oscar (1991) *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, CEDES/Hvmanitas, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo (1984) “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, en Oszlak, O.(comp.), *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Paidós: 99-128.

Oszlak, Oscar (2006) “Burocracia Estatal: Políticas Públicas”. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*. Vol. XI <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf> accesado el 26 de Abril de 2017.

Pírez, P. (2010) “La orientación de los procesos urbanos como gobernabilidad metropolitana. Universidad de Buenos Aires”. Trabajo presentado en el XI Seminario Internacionl RIER, 2010. Mendoza, Argentina.

Pírez, Pedro (1994) *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Poulantzas, N. (1980): *State, power, socialism*. London:Verso.

Rodríguez M.C., Di Virgilio, Mercedes et. al (2015) “Contradiciendo la Ciudad. Un análisis de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en el periodo 2003-2013”. IIGG UBA *Documentos de Trabajo* N° 7.

Rodríguez, M.C., Di Virgilio, et. al (2007) “Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros”. IIGG UBA, *Documentos de Trabajo* No 49

SECHI (2015) Informe “De Villa a Barrio” de la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social, Ministerio de Desarrollo Económico en Marzo de 2014. http://issuu.com/sechabitat/docs/de_villa_a_barrio/1?e=0/7413632.

Subirats, Joan (1989) *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid, Editorial Imprenta Nacional del Boletín del Estado.

Topalov, Ch., (1979) *La urbanización capitalista*, Edicol, México.

Vilas, C. (2001) “El síndrome de Pantaleón: Política y Administración en la Reforma del Estado y la Gestión de Gobierno”. <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/14-estado-y-democracia/79-el-sindrome-de-pantaleon> accesado el 26 de enero de 2017.

Fuentes consultadas

Asociación Argentina de Presupuesto. Informes de ejecución presupuestaria. <http://www.asap.org.ar/informes-fiscales/informes-de-ejecucion-presupuestaria-apn-y-provincias/>

Dirección General de Contaduría del Gobierno de la Ciudad. <http://www.buenosaires.gob.ar/hacienda/contaduria/informacion-contable/ejecuciones-presupuestarias>

INDEC, Censo 2010.

Dirección General de Estadísticas y Censos. Gobierno de la Ciudad. Anuarios Estadísticos <http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=61948>

Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, “Diagnóstico Socio Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires, Año 2015.

Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Defensoría General. Secretaría General de Planificación Estratégica y Acceso a la Justicia